Meerjarig werkprogramma Rob en Rfv 2015-2017

1. Trends

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen stellen bestaande instituties in het publieke en private domein op de proef. In vrijwel alle domeinen volgen veranderingen elkaar in snel tempo op. Soms door bewust geïntroduceerde innovaties, zoals de decentralisaties in het sociale domein. Soms door minder grijpbare ontwikkelingen, bijvoorbeeld door economische en sociale bewegingen, migraties, internationale ontwikkelingen of onbedoelde neveneffecten van beleid. De kernvraag is of de huidige overheid voldoende in staat is om effectief om te gaan met al die dynamische, externe factoren. Hoewel trendanalyses altijd selectief zijn en je moet oppassen er teveel voorspellende waarde aan toe te kennen, is het nuttig om, niet uitputtend, een aantal ontwikkelingen en opgaven in beeld te houden die naar de huidige verwachting bepalend zijn voor de agenda van het openbaar bestuur in de komende jaren:

- *Trend:* een structureel lagere economische groei en technologische ontwikkeling dan in de afgelopen decennia
  Vragen: hoe kan de overheid bijdragen aan groei en innovatie? Kan en moet de overheid ook zelf innoveren?
- *Trend:* de economische en financiële basis van onze verzorgingstaat staan onder toenemende druk
  Vragen: Moet de verzorgingsstaat worden omgebouwd tot een nieuw model en zo ja, wat is dat model? Is de betekenis van het gelijkheidsbeginsel toe aan een herijking? Welke bestaande en nieuwe waardenoriëntaties spelen hierbij een rol? Welke (deels) publieke financieringsstromen passen daarbij?
- *Trend:* technologische ontwikkelingen bepalen steeds sterker de mogelijkheden maar ook de verwachtingen van burgers in het onderling verkeer en ook naar de overheid.
  Vragen: Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op het vermogen van burgers, van lokale en regionale gemeenschappen en van centrale overheden om te participeren en/of te sturen?
- *Trend:* wereldwijde verstedelijking en samenwerking maar ook concurrentie tussen steden
  Vragen: Welke kansen en risico's biedt de verstedelijking, niet alleen in Nederland maar ook wereldwijd? Hoe kunnen Nederlandse stedelijke gebieden internationaal concurreren en tegelijk leefbaarheid, duurzaamheid en sociale coherentie nastreven?
- *Trend:* het toenemend gewicht van Europese samenwerking en internationale instellingen
  Vragen: Hoe kan de overheid effectief inspelen op en aansluiten bij Europese instellingen en ontwikkelingen? Is onze overheid voldoende ge-equipeerd om adequaat in te spelen op snelle internationale ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve?
- *Trend:* de veranderende, sommigen zeggen afnemende rol van politieke partijen
  Vragen: Welk bestuurlijk en overheidsrepertoire past bij de ontwikkeling dat burger sen bedrijven zich meer in het publieke domein begeven? Welke rol zullen politieke partijen in de toekomst (nog) vervullen?

Al deze ontwikkelingen beïnvloeden bovendien elkaar over en weer. Snelheid en verwevenheid van ontwikkelingen zijn wellicht zelfs de twee belangrijkste sleutelwoorden die de trends van deze tijd kenmerken. De Rob constateerde in eerdere adviezen dat verticaal georiënteerde instituties, in het politieke domein maar niet alleen daar, voor de opgave staan om nieuwe verbindingen te realiseren met de horizontale netwerken die kenmerkend zijn voor de maatschappelijke realiteit in 2014. Welke publieke waarden zijn daarbij in het geding? De overheid staat enerzijds voor het bewaken van de

democratie, de rechtstaat en maatschappelijke verworvenheden, maar moet anderzijds ook leren zich snel aan te passen aan de nieuwe eisen van de tijd, aan nu nog onbekende opgaven (zie bijvoorbeeld de opmars van het jihadisme) en aan veranderende verwachtingen van burgers. Waar nodig moet de overheid ook zelf in staat zijn transities in gang te zetten dan wel in goede banen te leiden. Soms volstaat het ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven, of daarvoor ruimte te maken door bijvoorbeeld achterhaalde wetten en regels af te schaffen. In andere gevallen is het zaak om door slim samen te werken verschillende overheidsdoelstellingen tegelijk na te streven of publieke en private doelen met elkaar te verbinden (zoals in het programma Ruimte voor rivieren). De legitimiteit van het overheidshandelen is daarbij geen vanzelfsprekend gegeven. Soortgelijke ontwikkelingen kunnen overigens ook worden waargenomen op EU-niveau (bijvoorbeeld in het programma voor 'Better regulation', maar niet alleen daar).

Algemene vragen die op grond van het bovenstaande opdoemen zijn: hoe ziet de overheid van de toekomst eruit? Welke ontwikkelingen maken de politieke en bestuurlijke instituties door en voor welke keuzes staan politici daarbij? Zijn de bestaande politieke en bestuurlijke instituties op nationaal, regionaal en decentraal niveau toegerust om de opgaven van deze en de toekomende tijd effectief op te pakken en adequate antwoorden te formuleren op nieuwe vragen? Lopen de financiële geldstromen in de pas met de politieke en bestuurlijke ambities of moet het publieke stroomgebied wellicht worden bijgesteld? Of kunnen kleine aanpassingen en regulier onderhoud volstaan om de overheidsuitgaven bij te sturen in de gewenste richting, op zijn minst in de komende jaren? Kan Nederland leren van andere landen of wellicht juist zelf als voorloper nieuwe wegen verkennen, ook tot inspiratie van andere landen en/of de EU? Deze vragen staan centraal in het meerjarig adviesprogramma 2015-2017 van de Raad voor het openbaar bestuur. In dit werkprogramma zijn, vooruitlopend op een wetstraject dat de minister van BZK heeft ingezet, adviesfuncties met betrekking tot de democratische rechtstaat en bestuurlijke verhoudingen samengevoegd met de adviesfunctie voor financiële verhoudingen. In dit werkprogramma kunnen vier perspectieven worden onderscheiden die hieronder kort worden toegelicht.

2. Het transformatievermogen van de democratie

Het vertrouwen van burgers in de democratie en democratische instituties is volgens de meeste onderzoekers globaal genomen nog steeds groot. Maar er zijn ook groepen die zich in toenemende mate afkeren van de samenleving en de instituties. Hoe zullen die zich ontwikkelen? Hoe ontwikkelt de democratie zich als samenbindend mechanisme, als structuur voor besluitvormingsprocessen en als mechanisme tot het uitoefenen en verdelen van macht? Men kan vraagtekens plaatsen bij de wijze waarop sommige instituties, zoals politieke partijen of ook de Eerste Kamer, functioneren. In eerdere decennia zijn, zonder veel succes overigens, tal van voorstellen gedaan voor het wijzigen van bijvoorbeeld het kiesstelsel of de wijze waarop de minister-president of burgemeesters worden benoemd. Meer recent worden ook initiatieven ontwikkeld om burgers langs allerlei wegen meer direct te betrekken bij het bestuur in hun gemeente, hun provincie of in het land. Politieke partijen en politici vervullen niet meer vanzelfsprekend de functies die ze decennia lang konden uitoefenen in het verkeer tussen kiezers en gekozenen, tussen de samenleving en de staat. Er is sprake van een functieverlies van politieke partijen, in ieder geval in hun huidige gedaante. Is een democratische samenleving zonder politieke partijen denkbaar? Komen er nieuwe paradigma's in beeld voor het functioneren van de democratie in aanvulling op of ter vervanging van oude uitgangspunten, zoals de gedecentraliseerde eenheidstaat (1848) en de pacificatiedemocratie (1917)? Bieden ontwikkelingen

in de lokale democratie wellicht nieuwe concepten voor het functioneren van de democratie op alle bestuursniveaus?

De Rob heeft in de afgelopen jaren diverse adviezen gewijd aan de zoektocht naar nieuwe vormen van politieke participatie en van politiek bedrijven. Meer specifiek is de Raad in een aantal publicaties ingegaan op de vraag welke rol politieke partijen (kunnen) vervullen. De zoektocht naar vernieuwing is voorlopig nog niet ten einde en krijgt nieuwe impulsen door ontwikkelingen in het lokale en regionale bestuur, maar ook door de aangekondigde staatscommissie die zich gaat buigen over het functioneren van de Staten-Generaal en over grondwetswijzigingen. Een belangrijke vraag daarbij is of de Grondwet voldoende ruimte biedt voor flexibele en gedifferentieerde oplossingsrichtingen wanneer daaraan behoefte is. Dat betreft de inhoud van de Grondwet maar ook het proces dat wijzigingen van de Grondwet mogelijk maakt of juist niet.

De Rob brengt in 2015 advies uit over een 'toekomstbestendige rijksoverheid'. Ook adviseert de Raad in 2015 over de vraag welke competenties politici en volksvertegenwoordigers nodig hebben om hun politieke en maatschappelijk rol goed te kunnen (blijven) vervullen. Verder bereidt de Raad adviezen voor over de toekomst van lokale democratie en over de legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. In het verlengde van de decentralisaties in het sociale domein doemen nieuwe vragen op over het functioneren van de lokale democratie in relatie tot samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de kwaliteit van de democratie? De Raad zal in de komende jaren hierover rapporteren en adviseren.

3. Het transformatievermogen van het bestuur

De maatschappelijke opgaven stellen ook zware, deels nieuwe eisen aan het innovatieve vermogen van het bestuur. De verhouding tussen overheid, markt en burgers is sterk aan het veranderen. Stedelijke regio's spelen hierbij een belangrijke rol. Bestuurlijke grenzen vervagen. De resulterende opgaven zijn bijzonder complex. Welke veranderingen in bestuurlijke processen, werkwijze en cultuur zijn noodzakelijk om maatschappelijke opgaven effectief te kunnen aanpakken? Zijn daarvoor ook structurele aanpassingen van het bestuur nodig en zo ja welke? In de Agenda stad agendeert het kabinet een aantal concrete vraagstukken maar ook lange termijn opgaven voor stedelijke ontwikkeling. Hoe kan de slagkracht van het openbaar bestuur worden vergroot, onder meer via nieuwe vormen van bestuurlijke en publiek-private samenwerking, e-governance en het beter benutten van lokale democratie en maatschappelijk initiatief? Welke betekenis hebben regionale en interregionale samenwerking daarbij, vanuit het gegeven dat veel (recent gedecentraliseerde) taken de gemeentelijke dan wel provinciale grenzen overstijgen? Dragen nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden bij aan de bestuurskracht van de overheid en overheden? In hoeverre bestaat het risico dat daarbij de natie-staat en/of de democratische waarborgfunctie van vertegenwoordigende organen worden uitgehold?

Wat is een eigentijds bestuurlijk kader om deze processen en veranderingen te kunnen beoordelen en waar nodig bij te sturen? Het is de vraag of het Huis van Thorbecke daarvoor nog een solide fundament kan blijven bieden. Met kleine verbouwingen en noodconstructies heeft de overheid enkele decennia lang geprobeerd 'het gebouw' overeind te houden en te stutten, maar het is de vraag of dat ook in de komende tijd kan volstaan. Het is bovendien de vraag of 'Het Huis' nog wel voldoet als metafoor om de overheidsorganisatie in 2014 adequaat te typeren. Netwerken en cyberspace laten zich immers niet goed vangen in bouwsels van steen en gestaalde structuren. En

een beeld van de overheid waarin de EU op de hoogste, vierde verdieping troont en de burgers zich melden bij het loket op de begane grond doet ook geen recht aan de noodzaak om op alle verdiepingen transparant en dicht bij de burger te opereren. De decentralisaties van de afgelopen en komende jaren, in het fysieke en sociale domein, leiden tot nieuwe relaties tussen de overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. In het verlengde daarvan komen ook nieuwe interbestuurlijke relaties in zicht, waarin overheden veel meer samenwerken en minder sprake is van onderschikking en verticaal toezicht. Wat betekent regionale samenwerking voor de kwaliteit van de democratie en het bestuur?

Al deze ontwikkelingen zijn ook van invloed op de ontwikkeling van de politiek-ambtelijke verhoudingen op alle niveaus. Welk politiek leiderschap is nodig? Wat is de rol van ambtenaren bij beleidsvoorbereiding, uitvoering en toezicht? En in het licht van het gegeven dat bestuurlijke veranderen in de afgelopen decennia niet of moeizaam tot stand kwamen, wat is ervoor nodig om het bestuurlijke vermogen tot verandering structureel, procedureel en cultureel te versterken?

De Rob heeft adviezen uitgebracht over de noodzaak om nieuwe verbindingen te creëren tussen verticale instituties en horizontale netwerken, om ‘ los te laten in vertrouwen’, over burgerparticipatie en overheidsparticipatie en over een vernieuwende aanpak van behoorlijk bestuur. De Rfv heeft geadviseerd over de omgang met financiële verdeelvraagstukken in een netwerksamenleving. Ook adviseerde de Raad over de wijze waarop de overheid burgerinitiatieven met financiering ondersteunt. In 2015 bereidt de Rob een advies voor over de wijze waarop economische en bestuurlijke ontwikkelingen op decentraal niveau elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dat advies sluit aan bij de ontwikkeling van de Agenda Stad van het ministerie van BZK en bij het programma URBAN van de EU. Hoe kan ruimte worden gegeven aan gedifferentieerde ontwikkeling zonder dat basiswaarden van de rechtsstaat zoals het gelijkheidsbeginsel geweld wordt aangedaan? Welke nieuwe sturingsparadigma’s komen in beeld en hoe verhouden die zich tot bestaande sturingsmodellen? Hoe kan vorm worden gegeven aan de toezichtfunctie in het verlengde daarvan? Welke bestuursvormen en bestuurlijke verhoudingen passen bij een overheid die in staat is zich aan te passen waar dat nodig is en tegelijk het goede te behouden waar dat bescherming verdient?

4. Bestuurlijk transformaties en de financiële weerbaarheid van gemeenten en provincies

De in paragraaf 3 benoemde bestuurlijke opgaven hebben ook hun weerslag op de financiële weerbaarheid van provincies, gemeenten en waterschappen. De financiering van hun overheidstaken en ook de mogelijkheden om publieke en private financieringsstromen beter op elkaar af te stemmen om publieke doelen te bereiken vergen in de komende jaren aandacht. De verzorgingsstaat is mede om financiële redenen in een staat van verandering gekomen. Er is steeds sterker de behoefte en noodzaak om bestuurlijke en financiële verhoudingen in hun onderlinge samenhang te bezien en daarover te adviseren. Zo hebben decentralisaties in het fysieke en het sociale domein grote verschuivingen in de financiering van overheidstaken teweeg gebracht. Vooral gemeenten hebben hun budgetten drastisch zien groeien, maar kregen ook veel nieuwe taken toebedeeld. Hoeveel bestuurlijke en financiële ruimte is er daarbij (nodig) voor lokale differentiatie? Provincies en gemeenten moeten veel intensiever samenwerken met maatschappelijke partners en private ondernemingen om hun taken uit te voeren. Tegelijk worden met name gemeenten geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de waarde van grond, demografische ontwikkelingen (krimp) en Europese regelgeving (EMU) die grenzen stellen aan hun

financiële weerbaarheid en innovatievermogen. Hoe kunnen die weerbaarheid en dat vermogen worden versterkt?

Het huidige systeem van financiële verhoudingen is in 1997 vastgelegd in enkele wetten en nieuwe uitgangspunten. Het is sindsdien telkens verder verfijnd, aangepast, verder ontwikkeld en uitgebreid met nieuwe arrangementen resulterend in een onoverzichtelijk en bijzonder complex stelsel anno 2015. De decentralisaties zorgen ervoor dat nog eens vele miljarden extra worden overgeheveld van de rijksfinanciën naar gemeenten. Grondpolitiek kon jarenlang worden ingezet om de gemeentebegroting op orde te houden, maar is dat niet langer het geval. Het is mede vanwege deze ontwikkelingen dat nu ook politici de vraag stellen of het lokaal belastinggebied niet (drastisch) moet worden uitgebreid. Welke afwegingen moeten daarbij worden gemaakt? De Rfv heeft hierover in 2015 advies uitgebracht. Zijn daarnaast ook nieuwe uitgangspunten voor het normeren en verdelen van het GF en het PF nodig en zo ja, welke dan? Is er een alternatief voor de huidige 'kostenoriëntatie' in het Gemeentefonds? Hoe kan regionale samenwerking het beste worden gefinancierd en verschilt dat wel of niet per domein? Hoe kunnen publieke en private geldstromen beter op elkaar worden afgestemd om publieke waarden en opgaven, bijvoorbeeld in het sociale domein, te realiseren? En hoe moet het financieel toezicht daarbij worden ingericht? De Rfv heeft aanzetten tot het beantwoorden van deze vragen gedaan in diverse adviezen in de afgelopen jaren. De fundamentele vraag: zijn andere overheden uitvoeringsorganisaties van het Rijk of min of meer zelfstandige politieke gemeenschappen met een autonoom bestuur, agendeerde de Rfv samen met de Rob in het advies 'Autonoom of automaat' in 2005. Nog steeds is deze vraag cruciaal, ook bij de beantwoording van meer specifieke kwesties die bij de vormgeving van financiële verhoudingen aan de orde zijn. Het is zinvol om deze vragen ook in internationaal vergelijkend perspectief te onderzoeken. Wat kunnen we leren van buitenlandse ervaringen? In het advies 'Verdelen, verantwoorden en vertrouwen' heeft de Rfv een aanzet gegeven tot analyse van het functioneren van de netwerksamenleving en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. In de komende jaren zullen de effecten van al deze ontwikkelingen worden bestudeerd en adviezen worden voorbereid voor een toekomstbestendig, robuust maar ook adaptief stelsel van financiële verhoudingen.

5. Onderhoud van de democratie en het huidige systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen

De raad richt zich in zijn adviezen niet alleen op innovatie, vernieuwing en grootschalig onderhoud van de bestaande stelsels, maar blijft ook adviseren over beleidsmatige aanpassingen en bijstellingen die passen binnen de grenzen van de huidige democratie en het bestaande stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. Hoe kan de transparantie van de politieke besluitvorming worden vergroot? Welke ontwikkelmogelijkheden zijn er voor de bestaande politieke partijen? Hoe kan de democratische legitimiteit van regionale samenwerking beter worden geborgd met praktische maatregelen? Ook de inbedding van de gedecentraliseerde financieringsstromen kan niet wachten op grote stelselwijzigingen. Er zijn voortdurend grote en kleine meer beleidsmatige aanpassingen nodig, bijvoorbeeld voor de verdeling van geld voor zorg, jeugd en arbeidsparticipatie, maar ook voor de bommenregeling en de omgang van (dreiging met) de artikel 12 status van gemeenten die financieel in zwaar water verkeren. De Raad blijft het loket voor het kabinet en voor het parlement wanneer zij op deze terreinen advies behoeven. Deze vragen zullen meer ad hoc worden gesteld en beantwoord, maar verdienen wel een gemarkeerde plek in het meerjarig adviesprogram.

6. Van programmering naar advisering

Hierboven zijn een aantal kenmerkende trends en vele vragen benoemd die de komende jaren op verschillende bestuurlijke niveaus moeten worden beantwoord. Het openbaar bestuur is sterk in beweging en de opgaven zijn divers en groot. Vanuit de hierboven geschetste perspectieven zal de Raad voor het openbaar bestuur in de komende periode over deze opgaven adviseren. De raad richt zich daarbij specifiek op het verbinden van ervaringskennis met wetenschappelijke inzichten (de 'state of the art') en op de korte tot middellange termijn (1-5 jaar). Jaarlijks zal daarbij in overleg met de opdrachtgevers van de Raad (kabinet en parlement) en met belanghebbenden een werkprogramma worden opgesteld dat vervolgens door de minister van BZK wordt vastgesteld. Maar het ministerie is niet de enige opdrachtgever van de Raad. Ook andere ministeries en de beide Kamers der Staten Generaal kunnen advies vragen aan de Raad. De Raad adviseert ook over openbare veiligheid, waarvoor het ministerie van VenJ een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Ook andere ministeries dragen verantwoordelijkheid voor taken die bij provincies en gemeenten zijn belegd en kunnen daarover advies vragen. Daarnaast kan de Raad ook ongevraagde adviezen uitbrengen indien hij daartoe aanleiding ziet. Het ministerie van BZK zal zijn adviesvragen per advies bespreken, nader formuleren en de Tweede en Eerste Kamer daarvan in kennis stellen. Per advies vindt een startbijeenkomst plaats waarin de adviesvragen nader worden toegelicht en geduid. Tijdens het traject communiceren de Raad en de opdrachtgever over de voortgang. Ook worden onderlinge afspraken gemaakt over de presentatie van het advies en over vervolgactiviteiten zoals het organiseren van een of meer bijeenkomsten ter bespreking van het advies.